

A decorative graphic on the left side of the page. It consists of a large blue triangle pointing right, followed by a series of smaller triangles in light gray, green, and blue, creating a sense of movement and depth.

Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Uppsalahem AB

2025-10-10

Antal sidor 24

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
3.1	<i>Avgränsning</i>	6
4	Revisionskriterier	6
5	Metod	6
6	Resultat av granskningen	8
6.1	<i>Upphandlingsorganisation</i>	8
6.1.1	Bedömning	9
6.2	<i>Identifiering och hantering av risker</i>	10
6.2.1	Bedömning	11
6.3	<i>Genomförande av upphandlingar och inköp</i>	11
6.3.1	Registeranalys och kartläggning av inköp	11
6.3.2	Genomförda upphandlingar	12
6.3.3	Avrop på utvalda upphandlade ramavtal	19
6.3.4	Bedömning	21
6.4	<i>Information och utbildning</i>	22
6.4.1	Bedömning	22
6.5	<i>Utvärdering</i>	23
6.5.1	Bedömning	23
7	Samlad bedömning och rekommendationer	24

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Uppsala kommuns lekmannarevisorer att granska styrningen av upphandlings- och inköpsprocesser.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsalahem AB:s styrelse har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser är ändamålsenligt utformad.

Granskningen visar att styrelsen har etablerat styrdokument som reglerar en strukturerad upphandlings- och inköpsprocess. Risker inom området har identifierats och hanterats. Stickprov visar att lagstiftning och interna riktlinjer i huvudsak följs. Information och utbildning bedöms vara tillräcklig, och processen utvärderas regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess?	Ja
Har kommunstyrelsen/styrelsen identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen?	Ja
Säkerställs att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?	I allt väsentligt
Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillräcklig?	I allt väsentligt
Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?	Ja

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen att:

- Stärka den interna kontrollen avseende fakturakontroll, exempelvis genom att införa rutiner för att rapportera och följa upp felaktiga eller oegentliga fakturor.
- Besluta att göra utbildning inom upphandlingsområdet obligatorisk och återkommande för samtliga tjänstepersoner som genomför inköp eller initierar beställningar och avrop.

Därtill rekommenderar vi Uppsala Stadshus AB att:

- Säkerställa att bolagets styrelse återskärmar genomförda åtgärder kopplade till revisionsrapportens rekommendationer.

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har fått i uppdrag av Uppsala kommuns lekmannarevisorer att granska styrningen av upphandlings- och inköpsprocesser.

Dessa processer är en grundläggande del av kommunkoncernens ekonomiska verksamhet och spelar en avgörande roll för att säkerställa att både kärnverksamheter och övriga aktiviteter bedrivs effektivt och inom budgetramarna. Brister i dessa områden kan medföra betydande risker, såsom ekonomiska förluster och ineffektiv resursanvändning, vilket i sin tur kan påverka kommunens förmåga att uppfylla sitt uppdrag, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt.

Det är därför av yttersta vikt att kommunen och dess bolag har en robust och effektiv styrning samt kontroll över upphandlingsprocesserna. Detta innebär att alla inköp måste utföras i enlighet med gällande lagar och regler, samt uppfylla kommunens specifika behov och kvalitetskrav. Genom att implementera välstrukturerade upphandlings- och inköpsprocesser kan kommunen inte bara minimera risker och optimera kostnader, utan också stärka medborgarnas förtroende och säkerställa att resurserna används på bästa möjliga sätt för att stödja kommunens övergripande mål och verksamheter

I ljuset av det omfattande exploateringsprojektet i Sydöstra staden är det särskilt angeläget att granska hur kommunen hanterar kravställningar och säkerställer kvalitet i upphandlingsprocesserna. Kommunens revisorer har genom sin riskanalys identifierat ett behov av att utvärdera och förbättra kommunens upphandlingskompetens för att optimera resursanvändningen.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsalahem AB:s styrelse har en ändamålsenlig styrning och kontroll av upphandlings- och inköpsprocesser.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Är upphandlingsorganisationen utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess?
- Har kommunstyrelsen/styrelsen identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen?

- Säkerställs att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt?
- Är informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen tillräcklig?
- Utvärderas upphandlings- och inköpsprocessen regelbundet för att säkerställa dess effektivitet?

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till inköp gjorda under 2025 (upphandlingarna och avtalen kan dock vara ingångna tidigare) och avser Uppsalahem AB.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat policy för upphandling och inköp, delegationsordning/arbetsordning, befattningsbeskrivningar, flödesscheman samt plan för intern kontroll 2025.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, bolagsstyrelsens ordförande, ekonomichef, avtalsexpert och upphandlare.
- Registeranalys och kartläggning av inköp.
- Stickprov och analys av genomförda upphandlingar.
- Stickprov av uppföljningar och avrop på utvalda upphandlade ramavtal.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 UPPHANDLINGSORGANISATION

Kommunfullmäktige har fastställt en policy för upphandling och inköp¹ som är gällande för samtliga nämnder och bolag. Policyn gör gällande att kommunstyrelsen ska samordna styrningen för all upphandling inom kommunkoncernen. Kommunstyrelsen ska även ansvara för policyn för upphandling och inköp. Det framgår vidare att respektive nämnd och bolag är ansvarig för sitt inköpsbehov och för att beslut om upphandling fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning.

Det framgår av kommunstyrelsens reglemente att styrelsen har att utöva uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund. Det uppges vid intervju med kommunstyrelsens presidium att det råder personunion mellan kommunstyrelsen och Uppsala Stadshus AB. Det beskrivs att detta möjliggör en tydlig och samordnad styrning av upphandling inom kommunkoncernen. Enligt bolagsordning för Uppsala Stadshus AB ska bolaget äga och förvalta aktier i bolag verksamma inom Uppsala kommuns kompetensområde.

Enligt delegationsordning/arbetsordning för Uppsalahem-koncernen² ska bolagsstyrelsen fatta beslut om att godkänna upphandlingar med en total anbudssumma som överstiger 20 mnkr.

Granskningen har tagit del av en *befattningsbeskrivning för upphandlare och teamledare på ekonomiavdelningen*, vilken gör gällande att denna funktion ska planera och genomföra upphandlingar enligt de lagar som styr upphandlingsområdet. Funktionen ska även kunna ge stöd och råd till organisationen och agera teamledare för upphandlingsenheten. Det framgår vidare att funktionen har det övergripande ansvaret för planeringen av avdelningens upphandlingar.

Det framgår av befattningsbeskrivningen för upphandlare att denna funktion bland annat ska projektleda samt genomföra upphandlingar genom att tillämpa upphandlingsformer som bidrar till att stärka affärsmässighet. Det är även upphandlare som ska genomföra behovsanalyser inför upphandlingar.

¹ Kommunfullmäktige 2025-06-16, § 230

² Uppsalahem AB 2025-02-20

Enligt befattningsbeskrivningen för inköpsansvarig vid ekonomiavdelningen ska denne aktivt bidra till att lagen om offentlig upphandling efterlevs vid samtliga inköp som görs inom bolaget. Det framgår vidare att inköpsansvarig även ska följa upp beställningar och leverantörsfakturer kontinuerligt. Bland arbetsuppgifterna ingår bland annat att utarbeta och implementera en övergripande avtalsuppföljningsplan, genomföra startmöten med nya leverantörer, hålla avtalsdatabas uppdaterad samt godkänna prisjusteringar på ingångna avtal.

Det framförs vid intervju att samtliga avtal har en utsedd avtalsansvarig vilket ska dokumenteras i bolagets verksamhetssystem. Granskningen har tagit del av dokumentation kring detta.

Vi har tagit del av ett flertal flödesscheman med bäring på upphandling och inköp, däribland avseende beställning, direktupphandling, upphandling och avtalsuppföljning. I flödesscheman framgår det vilken enhet eller vilken funktion som är ansvarig för respektive steg. Till exempel anges det att inköpsenheten är ansvarig för att ta fram förfrågningsunderlag. Det framgår även att avtalsägare, avtalsexpert och beställare ska delta i detta steg. Gällande avtalsuppföljning anges det att avtalsexpert är ansvarig för att förbereda årliga uppföljningsprotokoll.

Avtalsexpert ska även kontrollera att samtliga avtalsvillkor är uppfyllda efter tio genomförda inköp.

Utöver flödesscheman har bolaget ett verksamhetssystem innehållande huvudprocesser och underprocesser. Kopplat till huvudprocessen *Stödja* finns underprocessen *Upphandling och inköp*. Under denna nivå finns processen *Köpa in*, vilket i sin tur har tre underprocesser: *Beställa*, *Följa upp* och *Upphandla*.

Till respektive underprocess finns det ett flertal stöddokument. Systemet är interaktivt och användaren har tillgång till dokumenten genom att klicka på processerna i systemet.

6.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlingsorganisationen är utformad så att den säkerställer en effektiv och strategisk upphandlingsprocess.

Vi bedömer att erhållna styrande och stödande dokument för både kommunkoncernen och bolaget anger bolagets upphandlingsprocess på ett tydligt sätt. Erhållna underlag tydliggör även fördelning av uppgifter kopplat till upphandlingsprocessen. Vi bedömer även att erhållna rutiner redogör för processen på ett tydligt sätt, vilket även styrks av genomförda stickprovskontroller.

6.2 IDENTIFIERING OCH HANTERING AV RISKER

Det framgår av bolagets *plan för intern kontroll 2025*³ att planen ska beskriva vad som behöver göras utifrån prioriterade risker som framkommit i riskanalyser. Det beskrivs vidare att risker som värderats till ett riskvärde på nivå åtta eller högre har inkluderats i planen. Totalt har 54 risker analyserats, varav 16 har inkluderats i planen. För respektive risk finns utsedd chef som är ansvarig för hantering av risken samt en utsedd person i organisationen som är ansvarig för att genomföra kontrollen.

En av riskerna som inkluderats i bolagets plan för intern kontroll 2025 är att fel görs av misstag eller med uppsåt vid inköp och/eller upphandling. Det uppges att detta riskerar att leda till förtroendeskada hos upphandlade leverantörer, felaktig leverans, lagbrott, ekonomiska konsekvenser och försämrat anseende. Risken ska kontrolleras genom uppföljning av leverantörstrohet. Resultatet ska rapporteras per tertial till bolagsstyrelsen.

I riskanalysen som utgjort grund till plan för intern kontroll 2025 behandlades ett flertal risker med bäring på inköp och upphandling:

1. **Ställda krav i upphandling efterlevs ej:** Riskvärde sex. Anges att risken bland annat hanteras genom årliga leverantörsrevisioner av leverantörer med störst inköpsvolym och påverkan på hållbarhetsaspekter. Det uppges vid intervju att bolaget har planerat att gå med i *Rättvist byggande*⁴ med anledning av detta. Vid granskningens genomförande pågick en diskussion om huruvida detta är en upphandlingspliktig tjänst.
2. **Överprövning av upphandlingar:** Riskvärde sex. Av erhållen riskanalys framgår inte hur risken hanteras i dagsläget.
3. **Företag fakturerar för högt á pris jämfört med avtal:** Riskvärde 6. Risken hanteras genom ett flertal åtgärder. Det framgår inte av riskanalysen vilka åtgärder detta är. Det beskrivs vid intervju avse de årliga leverantörsrevisionerna och kontroll av fakturor hos nya leverantörer, vilken beskrivs i sista stycket av detta avsnitt.
4. **Hållbarhetskrav ställs inte enligt gällande rutin i upphandlingar:** Riskvärde 4. Risken hanteras genom att bland annat följa upp intern efterlevnad av hållbarhetskrav i upphandlingar.

³ 2024-11-06, § 8

⁴ Ideell förening för byggherrar

Det beskrivs vid intervju att samtliga krav som anges i avtalen följs upp vid de årliga leverantörsrevisioner som beskrivs i punkt 1 ovan. Det beskrivs vidare att valet av leverantör beror på område och avtalstid. Valet sker i samråd med bland annat avtalsägare.

Utöver de årliga leverantörsrevisionerna ska avtalsexpert, enligt flödesschema för att förvalta och följa upp avtal, genomföra stickprovskontroll av alla avtalsvillkor hos samtliga nya leverantörer efter tio köp. Det beskrivs vid intervju att denna kontroll avser att kontrollera att leverantören fakturerat ett korrekt pris. Vi har tagit del av en sammanställning av kontroller som genomförts under vecka 51 2024.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen **har** identifierat och hanterat risker som kan påverka lagefterlevnad och effektivitet inom upphandlingsprocessen.

Styrelsen har identifierat fyra väsentliga risker inom upphandlings- och inköpsprocessen. Vår bedömning är att dessa risker är reella och välgrundade. En av de identifierade gäller inköp eller avrop från ramavtal som sker i strid med avtalsvillkoren. Detta är en av de vanligaste avvikelserna inom offentlig upphandling och innebär en konkret risk för avtalsbrott, vilket kan leda till negativa konsekvenser för kommunen. Vi bedömer vidare att det har vidtagits tydliga åtgärder för att hantera identifierade risker. Slutligen bedömer vi att stickprovskontroll av alla avtalsvillkor hos samtliga nya leverantörer efter tio köp skapar goda möjligheter att fånga upp avvikelser i ett tidigt skede.

6.3 GENOMFÖRANDE AV UPPHANDLINGAR OCH INKÖP

6.3.1 Registeranalys och kartläggning av inköp

Som en del av denna granskning har vi genomfört en registeranalys av inköp genomförd under perioden 1 januari 2024 till och med 31 december 2024.

Registeranalysen avser en sammanställning av det totala inköpsvärdet under ett helår per leverantör

Under 2024 har bolaget genomfört inköp hos totalt 839 leverantörer till ett totalt värde av 1 639 868 419 kr. Se fördelning av genomförda inköp i tabellen nedan.

Tabell 1. Registeranalys

Beloppsnivå	Leverantör	Andel	Belopp	Andel
>700 tkr	112	13 %	1 579 621 286 kr	96 %
100 – 699 tkr	168	20 %	46 475 438 kr	3 %
0 – 99 tkr	559	67 %	13 771 695 kr	1 %
Totalt	839	100 %	1 639 868 419 kr	100 %

I leverantörsreskontran identifierades 112 leverantörer som fakturerat bolaget över 700 tkr under år 2024. Ett flertal av leverantörerna har vi inte kunnat identifiera i erhållen avtalskatalog. Vid exkludering av leverantörer som uppenbarligen utförde tjänster eller levererade varor som inte omfattas av LOU⁵ kvarstod 49 leverantörer som vi inte kunde identifiera i avtalskatalogen genom en automatisk kontroll.

Av de 49 leverantörerna kunde vi efter förklaringar och erhållna underlag från bolaget godkänna 47 av dessa. Anledningar till godkännande var till exempel att leverantören fanns i avtalskatalogen i någorlunda annorlunda namn eller att bolaget hade avtal med leverantören även om denna inte fanns i erhållen avtalskatalog.

Avseende de kvarvarande två leverantörerna har vi inte erhållit information och/eller underlag som vi har bedömt som tillräckligt tillfredsställande, vilket utgör en risk för förekomst av otillåten direktupphandling. Vid intervju uppgav bolaget att de kände till att båda köpen var ovanför direktupphandlingsgränsen.

6.3.2 Genomförda upphandlingar

Upphandling #1 – Ramavtal – Lokalvård i bostadsområden samt avflyttningsstädning för studentbostäder

Upphandlingen omfattar städning och tillsyn av allmänna utrymmen i områden som förvaltas av Studentstaden ägda av Uppsalahem AB.

⁵ Exempelvis hyra av fastighet, finansiella tjänster, samarbeten som innebär köp från andra myndigheter samt interna köp

Upphandlingen har genomförts i ett upphandlingsverktyg, men flera uppgifter – i synnerhet pris – ska lämnas via en separat Excel-bilaga.

Upphandlingen genomförs genom öppet förfarande⁶ och omfattar en annonseringsperiod på 52 dagar. Ingen takvolym är angiven, men en beräkning av årsomslutningen anges till 2,4 MSEK.

Utvärderingen är ekonomiskt bästa anbudet gällande pris. Det anbud med lägsta pris tilldelas avtal.

Upphandlingsdokumenten omfattar även en avtalsförlaga där en ettårig avtalsperiod med en möjlighet att förlänga ytterligare tre år framgår. Faktura ska sändas som e-faktura.

Kraven på leverantören är, bland annat, referenser från liknande uppdrag⁷ och krav på ekonomisk ställning där kravet motsvarar normal risk att hamna på obestånd inom ett år⁸. Det ställs krav vad gäller hållbarhetsarbete hos leverantören, framför allt angående social hållbarhet där jämställdhetsarbete är särskilt utmärkande.

Kraven på tjänsten är relativt omfattande beskrivet och följer Särskilda föreskrifter 12 som är en del av Aff-dokumentationen, som används vid upphandling av tjänster inom fastighetsförvaltning och fastighetsnära tjänster – vilket inkluderar lokalvård.⁹

Viten ska utdömas om leverantören avviker mot avtalsvillkor två gånger per objekt. Vite har enligt uppgift inte utdömts.

Sex frågor inkom och besvarades under upphandlingen.

Fem anbud inkom varav fyra kvalificerade sig för utvärdering¹⁰. Priserna skiljer sig relativt mycket åt i upphandlingen, det näst lägsta anbudet var exempelvis 36 % dyrare än vinnaren.

Ett signerat avtal med en vinnande anbudsgivare i enlighet med upphandlingsdokumenten har redovisats liksom ett öppningsprotokoll där det framgår vilka som deltagit i anbudsöppningen och tilldelningsbeslut. Bolaget har under 2023 tecknat ett treårigt tilläggsavtal till detta ramavtal.

Tilläggsavtalet avser tillkommande städtjänster på fastighet i Studentstadens bestånd och omsluter 470 604 kronor/år, vilket motsvarar 10 % av den summan tilldelad leverantör fakturerade bolaget 2024.

⁶ 6 kap. 2 § Lag (2016:1146) om upphandling i försörjningssektorerna (LUF)

⁷ Med liknande uppdrag avses trapphusstäd i flerbostadshus samt avflyttningsstädning i egna hem de senaste två åren.

⁸ UC klass 3 eller motsvarande är det exakta kravet.

⁹ ABFF 12 utgör en del av den så kallade Aff-dokumentationen, ett ramverk som syftar till att skapa tydliga och rättvisa avtal mellan beställare och entreprenörer inom fastighetsförvaltning och service.

¹⁰ Det femte anbudet var ofullständigt och saknade ifyllt anbudsformulär, vilket var ett krav.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med upphandlingsregelverket och de grundprinciper som gäller för öppet förfarande. Dokumentationen är över lag tydlig och omfattar relevanta delar såsom avtalsförlaga, kravspecifikation och tilldelningsbeslut. Vikten av tydlighet i kvalificeringskraven är något som slagits fast som centralt enligt praxis.¹¹

Det är positivt att upphandlingen hanterats i ett upphandlingsverktyg, även om det bör noteras att prisuppgifterna ska lämnas via en separat Excel-fil, vilket kan påverka spårbarheten och öka risken för formaliafel.

Annonseringsperioden på 52 dagar är generös och ger goda förutsättningar för konkurrens. Fem anbud inkom, varav fyra kvalificerades för utvärdering, vilket tyder på att konkurrensen i viss mån är väl tillvaratagen. Samtidigt är det anmärkningsvärt att prisnivåerna skiljer sig så pass mycket – det näst lägsta anbudet var 36 % högre än det vinnande. Detta kan tyda på olika tolkningar av uppdragets omfattning eller på skillnader i kostnadsstruktur, vilket kan vara relevant att följa upp under avtalets giltighetstid.

Utvärderingsmodellen bygger på lägsta pris, vilket är transparent och med tanke på de omfattande kvalitetskraven i upphandlingen rimligt.

Leverantörskraven bedöms som proportionerliga och relevanta. Kravet på referenser från liknande uppdrag samt bedömning av ekonomisk ställning (normal risk för obestånd) är väl avvägda. Det är särskilt positivt att hållbarhetsaspekter lyfts, med fokus på social hållbarhet och jämställdhetsarbete. Detta visar att upphandlingen inte enbart fokuserar på pris, utan även på leverantörens ansvarstagande. Inköpskategorin tillhör de med störst risk inom social hållbarhet och har relativt stor påverkan jämfört med andra kategorier.¹²

Tjänstekraven är detaljerat beskrivna och följer särskilda föreskrifter 12 enligt Aff-dokumentationen, vilket ger en tydlig struktur och förutsägbarhet för både beställare och leverantör. Vite ska utdömas vid upprepade avvikelser, men enligt uppgift har detta inte skett.

Att endast sex frågor inkom under upphandlingen kan tyda på att dokumentationen varit tydlig, men det kan också indikera låg grad av dialog eller engagemang från marknaden. Ett mer aktivt informationsutbyte kan bidra till ökad kvalitet i anbudet.

¹¹ Exempelvis i Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 6023–17.

¹² Restaurang-, transport- och städbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster (framför allt personlig assistans) är exempelvis inköpskategorier med stor risk vad gäller social hållbarhet (SOU 2023:8).

Ingen takvolym är angiven i upphandlingsdokumenten, vilket är en brist då det kan påverka förutsägbarheten för leverantörerna. Det är enligt EU-domstolens praxis dessutom ett krav för ramavtal.¹³ Bolaget uppger att de numer har uppdaterat mallarna som numer inkluderar takvolym. Granskningen har tagit del av dessa.

Slutligen har ett signerat avtal redovisats i enlighet med upphandlingsdokumenten, och ett öppningsprotokoll visar att processen varit korrekt genomförd. Det tillkommande tilläggsavtalet under 2023, som omfattar ytterligare städtjänster motsvarande cirka 10 % av tidigare fakturering är inom ramen för gällande lagstiftning som stipulerar att ändringar av kontrakt får göras om de understiger 15 % av det totala kontraktsvärdet.¹⁴ Att saken är nogsamt dokumenterad är berömvärt.

Upphandling #2 – Ramavtal för mark- och anläggningsarbeten

Upphandlingen omfattar mark- och anläggningsarbeten. Uppdragen avser ny-, om- och tillbyggnadsarbeten och omfattar exempelvis nybyggnad, ombyggnad och tillbyggnad av gator, VA, parker, torg, lekplatser, busshållplatser etc.

Upphandlingen är genomförd enligt öppet förfarande och är delad i två anbudsområden: mindre avrop (under 1 miljon) och större avrop (över 1 miljon). För anbudsområde 2, vilken granskningen omfattar, kommer ramavtal att tecknas med totalt tre (3) entreprenörer. I det ursprungliga förfrågningsunderlaget skulle de tre anbudena med lägst pris rangordnas, men i ett senare förtydligande ger beställaren sig rätt att göra en förnyad konkurrensutsättning om värdet av uppdraget beräknas överstiga 5 Mkr.

Upphandlingen använder sig av Administrativa föreskrifter i AMA AF 12, vilken är en svensk standard för hur administrativa föreskrifter ska struktureras i bygg- och anläggningsprojekt. Den används som mall vid upphandlingar och kontrakt inom byggsektorn, särskilt vid entreprenader.

Ingen takvolym är angiven och underlagen omfattar inte heller information om hur stort det totala kontraktsvärdet är.

Kraven på leverantören omfattar ekonomisk ställning där en risk för obestånd ska vara minst medel, erfarenhet från gatu- VA- och parkarbeten med dokumenterad omsättning de senaste fem åren samt krav på miljö- och kvalitetsledningssystem.

¹³ C-216/17 (Coopservice) från 2018 och C-23/20 (Simonsen & Weel) från 2021. Saken har därefter fastställts i två domar från HFD mål nr 6151–6159–20 och 196–21 i januari 2022.

¹⁴ 17 kap. 8–16 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Utvärderingen i upphandlingen är lägsta pris och motiveras med att kvalitetsnivån är fastställd i krav och avtalsvillkor. 16 frågor besvarades under annonstiden som var 30 dagar lång. En ansökan om förlängd anbudstid avslogs.

23 anbud inkom. Vid upphandlingen tillämpades omvänd utvärdering, vilket innebär att de tre anbud med lägst pris först rangordnades och därefter kontrollerades mot samtliga krav – vilka samtliga uppfylldes. De tre anbuden med lägst pris antogs i turordning. Priserna skiljde sig relativt lite åt: 4,5 % mellan lägst och näst lägst respektive 5,9% mellan lägst och tredje lägst.

Ett öppningsprotokoll i vilket det framgår vilka två som deltog vid anbudsöppningen är redovisat, liksom ett signerat tilldelningsbeslut tillika avtal.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i allt väsentligt vara genomförd i enlighet med upphandlingsregelverket och de grundprinciper som gäller för öppet förfarande. Dokumentationen är över lag tydlig och strukturerad, med relevanta delar såsom förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och öppningsprotokoll. Det är positivt att AMA AF 12 används som grund för de administrativa föreskrifterna, vilket ger en välkänd och etablerad struktur för entreprenadupphandlingar.

Upphandlingen är uppdelad i två anbudsområden, där granskningen avser område 2 (större avrop). Ramavtal tecknas med tre entreprenörer, vilket skapar redundans och flexibilitet i avropen. Möjligheten till förnyad konkurrensutsättning vid uppdrag över 5 Mkr ska också ses som strategiskt välavvägd då det rör sig om stora belopp för kommunen.

Att ingen takvolym eller uppskattat kontraktsvärde anges i underlaget är en brist och, som tidigare nämnts, ett avsteg från gällande praxis.

Leverantörskraven är rimliga och relevanta, med fokus på ekonomisk stabilitet, erfarenhet från liknande uppdrag samt krav på miljö- och kvalitetsledningssystem. Det är positivt att krav på dokumenterad omsättning under de senaste fem åren ställs, vilket ger en viss garanti för kapacitet och kontinuitet.

Utvärderingsmodellen bygger på lägsta pris, vilket är rimligt med tanke på de omfattande kraven för tjänsten.

Att 23 anbud inkom tyder på god konkurrens. Den omvända utvärderingsmodellen, där de tre med lägst pris först rangordnas och därefter kontrolleras mot kvalificeringskraven, har tillämpats korrekt och tyder på en effektiv tilldelningsprocess. Prisskillnaderna mellan de antagna anbuden är relativt

små (4,5 % respektive 5,9 %), vilket indikerar att marknaden haft en gemensam uppfattning om uppdragets omfattning och kostnadsbild.

Annonseringsperioden på 30 dagar är lagenlig och de 16 frågor som inkom under processen ska betraktas som helt normalt vad gäller antal och innehåll.

Upphandling #3 Ramavtal Elarbeten

Upphandlingen omfattar större och mindre elarbeten som rotarbeten och nyinstallation i offentliga verksamheter, installation av brandlarm, komplettering av befintliga brandlarm, byte av badrumsarmatur, byte av trappautomat, installation av el-uttag, byte av motorvärmearuttag, konvertering av lysrör till LED med mera.

Upphandlingen är gjord enligt öppet förfarande med en annonseringstid på 33 dagar och med en målsättning att teckna avtal med tre entreprenörer enligt rangordning. För större arbeten (över 500 000 kronor) ska dock förnyad konkurrensutsättning göras.

Takvolym är angiven till 80 miljoner kronor. Ramavtalet är på två år med möjlighet till förlängning om ytterligare ett plus ett år.

Upphandlingen använder sig av Administrativa föreskrifter i AMA AF 21, vilken är vidareutveckling av den tidigare nämnda AMA AF 12. Utvärderingen är lägsta pris vilket motiveras med att kvalitetsnivån är fastställd i krav och avtalsvillkor.

Upphandlingen ger möjlighet för beställaren att genomföra revision en gång per år. I intervju uppges att kommunen, i samarbete med de avropsberättigade bolagen i kommunen, gör revision på ca fyra avtal per år. På detta avtal har enligt uppgift ingen revision genomförts. Upphandlingen fastställer vidare att *entreprenören* ska kontrollera att avtalat uppdrag utförs i enlighet med uppställda krav och förutsättningar samt svara för att kvalitetsarbetet bedrivs på ett sådant sätt att avvikelser från avtalade villkor förebyggs. Någon kontroll av detta krav har dock inte redovisats i granskningen.

Leverantören ska ha ett kvalitetsledningssystem för aktuell verksamhet som bland annat hanterar dokumenterade rutiner avseende: förebyggande och korrigerande åtgärder, hantering av avvikelser och reklamationer samt revision av kvalitetssäkringssystemet. Det ställs också krav på en omfattande kvalitetsplan, bland annat med rutiner kring underleverantörer. Leverantören ska också ha ett miljöledningssystem och en miljöplan.

För tjänsten ställs hållbarhetskrav, framför allt inom miljökrav där ett cirkulärt förhållningssätt betonas. Det ställs även krav inom social hållbarhet där bland annat entreprenören förväntas delta i dialog kring att ta emot personer som står långt från arbetsmarknaden för praktik eller anställning.

Sju anbud inkom. En omvänd utvärdering tillämpades, där de tre anbud med lägst pris kontrollerades mot de krav som ställts för kvalificering och utvärdering. Alla tre uppfyllde kraven och rangordnades med den med lägst pris först. Priserna skiljde sig relativt mycket: 17,7 % mellan lägst och näst lägst respektive 41,7 % mellan lägst och tredje lägst.

Ett öppningsprotokoll i vilket det framgår vilka två som deltog vid anbudsöppningen är redovisat, liksom ett signerat tilldelningsbeslut tillika avtal.

Bedömning

Upphandlingen bedöms i huvudsak vara genomförd i enlighet med upphandlingsregelverket och de grundprinciper som gäller för öppet förfarande. Dokumentationen är tydlig och omfattar relevanta delar såsom tilldelningsbeslut, öppningsprotokoll och avtalsdokumentation. Det är positivt att AMA AF 21 tillämpas, vilket innebär att upphandlingen bygger på en uppdaterad och mer strukturerad version av de administrativa föreskrifterna jämfört med AMA AF 12.

Annonseringsperioden var 33 dagar vilket inom ramen för lagstiftningens 30 dagar¹⁵. Sju anbud inkom, vilket tyder på att konkurrensen är väl tillvaratagen¹⁶. Priserna skiljde sig dock markant åt: 17,7 % mellan lägst och näst lägst respektive 41,7 % mellan lägst och tredje lägst. Detta *kan* indikera olika tolkningar av uppdragets omfattning eller varierande kalkylförutsättningar, vilket är en risk som bör följas upp under avtalets löptid.

Utvärderingsmodellen bygger på lägsta pris, vilket är transparent men innebär att kvalitativa aspekter inte vägs in i tilldelningen. Motiveringen att kvalitetsnivån är fastställd i krav och avtalsvillkor är rimlig, men det ställer höga krav på att dessa krav är tillräckligt tydliga och uppföljningsbara. Det är därför särskilt viktigt att avtalsuppföljningen fungerar väl.

Ramavtalet omfattar en takvolym om 80 miljoner kronor och löper över två år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Att större arbeten över 500 000 kronor ska konkurrensutsättas mellan de tre avtalsbärarna är ett bra sätt att säkerställa fortsatt konkurrens under avtalets löptid.

Det är positivt att upphandlingen innehåller tydliga krav på både kvalitets- och miljöledningssystem, inklusive krav på dokumenterade rutiner för avvikelshantering, revision och kontroll av underleverantörer. Det ställs även krav på en omfattande kvalitetsplan, vilket stärker förutsättningarna för en strukturerad leverans.

¹⁵ Kap.11 § 6 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

¹⁶ Vid upphandlingar som resulterade i ramavtal inkommer i genomsnitt 7,0 anbud (Upphandlingsmyndigheten 2023).

Hållbarhetsaspekterna är väl integrerade i upphandlingen. Miljökraven betonar ett cirkulärt förhållningssätt, vilket ligger i linje med aktuella miljömål. Även social hållbarhet lyfts, bland annat genom krav på att entreprenören ska delta i dialog om att ta emot personer som står långt från arbetsmarknaden. Detta visar att upphandlingen inte enbart fokuserar på pris, utan även på leverantörens samhällsansvar.

6.3.3 Avrop på utvalda upphandlade ramavtal

Lokalvård i bostadsområden samt avflyttningsstädning för studentbostäder

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
69G49014	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G52006	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G55006	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G55016	Ja	Ja	Ej lägenhetsnummer
69G58000	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G58006	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G58010	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G58012	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G58014	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
69G58016	Ja	Ja	Ingen avvikelse

*Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag

Mark- och anläggningsarbeten

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
662551	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
666635	Ja	Nej*	Ej avtalsnummer, diarienummer, projektnummer eller artikelnummer
680948	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
681454	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
681455	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
681460	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
681461	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
681462	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
681463	Ja	Nej*	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.
705932	Kreditfaktura	Kreditfaktura	Ej arbetsordernummer, avtalsnummer, diarienummer, projektnummer, artikelnummer, hänvisning till beställning eller tidigare fakturerat belopp.

*Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag

Elarbeten

Fakturanummer	Korrekt vara/tjänst	Korrekt pris	Övriga krav på fakturan där avvikelse identifierats
5E827021	Ja	Nej*	Ej specifikation av vara
5E827027	Ja	Ja	Ingen avvikelse
5E830011	Ja	Ja	Ingen avvikelse
5F804035	Ja	Nej*	Ej referenskod
5LC25014	Ja	Nej*	Ingen avvikelse
5QE45000	Ja	Ja	Ingen avvikelse
5QE45004	Ja	Ja	Ingen avvikelse
5RG13006	Ja	Ja	Ingen avvikelse
5U842000	Ja	Ja	Ingen avvikelse
5U842002	Ja	Ja	Ej referenskod

*Inte möjligt att avgöra utifrån erhållet fakturaunderlag

6.3.4 Bedömning

Vår bedömning är styrelsen i **allt väsentligt** säkerställer att upphandlingar och inköp genomförs på ett effektivt, ändamålsenligt och lagenligt sätt.

Bolaget har, enligt vår registeranalys, två inköp som enligt vår bedömning riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar. Bolaget har samtidigt haft vetskap om att båda inköpen överstiger direktupphandlingsgränsen vilket tyder på god intern kontroll och i åtminstone ett av fallen finns rimliga förklaringar till köpet. Vidare visar stickprovet att de annonserade upphandlingarna i allt väsentligt följer lagstiftningen och både kommunens och bolagets egna riktlinjer i saken. Slutligen visar de 30 fakturorna i stickproven vissa avvikelser mot avtal samtidigt som de i viss mån saknar information för att kontrollera pris, vilket förstås är ett bristområde. Det ska i sammanhanget påpekas att det inte kan konstateras några felaktigheter i pris och att samtliga köp skett inom avtal. Bristerna handlar snarare om möjligheten till god intern kontroll.

6.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

Det uppges vid intervju att det genomförs bolagsträffar fyra gånger per år i ett upphandlarnätverk i syfte att diskutera inköp och upphandling. Det uppges även finnas ett särskilt nätverk inom kommunkoncernen för avtalsuppföljning. Inom Uppsalahems bolagskoncern ska det även finnas ett upphandlarnätverk.

Enligt arbetsbeskrivning för *inköpsansvarig* ska denna funktion delta i Uppsala kommuns upphandlarnätverk och avtalscontrollernätverk. Det framgår även att det är inköpsansvarig som ska delta i allmännyttans upphandlarnätverk.

Det framgår av befattningsbeskrivningen för upphandlare, teamledare att denna funktion ska stötta och utbilda avtalsägare och avtalsexpertter.

Vid intervju framförs att bolaget har en digital utbildningsplattform, vilken innehåller webbaserade utbildningar kopplat till LOU. Det beskrivs att det finns två olika versioner av utbildningen: en för tjänstepersoner och en för arbetare. Utbildningarna gällande upphandling och inköp ska vara obligatoriska att gå för samtliga medarbetare. Det finns emellertid inget som stöder detta i styrande dokument eller i fastslagna rutiner. Det uppges att utbildningarna ses över och eventuellt revideras minst en gång vartannat år eller vid förändringar. Vid uppdatering ska medarbetare gå kursen igen. Vi har tagit del av ett flertal skärmbilder som påvisar delar av utbildningens innehåll.

Det uppges vid intervju att *beställare* inom bolaget ska genomgå en särskild utbildning. Vi har tagit del av presentationsmaterial från beställarutbildningar som har genomförts under 2024. Av presentationsmaterialet framgår bland annat beskrivningar av roller och ansvar på upphandlingsenheten, avtalsdatabasen, avrop på ramavtal och attestering.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att informationen och utbildningen kring upphandling och inköp inom organisationen **i allt väsentligt** är tillräcklig.

Vår bedömning baseras bland annat på att utbildning avseende upphandling och inköp är obligatorisk för samtliga medarbetare. Den muntliga uppgiften om att samtliga nyanställda med beställarrätt ska genomgå en utbildning är förstås positiv, även om vi rekommenderar att detta fastställs i ett formellt beslut och att det utarbetas en skriftlig rutin kring detta.

6.5 UTVÄRDERING

Kopplat till kommunfullmäktiges fokusmål om att Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden har bolaget fastställt ett långsiktigt mål att om fastigheternas värde ska öka tio procent till sista december 2026 genom utveckling av fastigheter, ökning av intäkter och minskning av kostnader. Kopplat till det långsiktiga målet har ekonomiavdelningens mål för 2025 varit att leverantörstroheten ska uppgå till minst 95 procent som genomsnitt under 2025, exklusive nyproduktion och renovering. Det framgår av en uppföljning per sista april 2025 att leverantörstroheten har varit *betydligt lägre* än målsättningen. Det uppges att det genomförs månatliga analyser, vilka visar på olika förklaringar. Bland annat är det olika avdelningar som genomför felaktiga inköp. Med anledning av detta ska möten bokats in med de verksamheter som har störst behov av utveckling.

Enligt flödesschema för att förvalta och följa upp avtal ska det ske en årlig uppföljning av avtal. Inom ramen för uppföljningen ska avtalsexpert förbereda uppföljningsprotokoll, kalla leverantör till uppföljningsmöte, hantera eventuella avvikelser och utarbeta en åtgärdsplan. Vid själva uppföljningsmötet kan även andra sakkunniga delta.

Som tidigare nämnts utvärderas även inköpsområdet genom styrelsens interna kontrollplan (se detta avsnitt).

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att upphandlings- och inköpsprocessen **utvärderas** regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Vår bedömning baseras på den uppföljning och utvärdering bolagsstyrelsen tar del av kopplat till verksamhetsmål under år 2025. Vi bedömer att den informationen ger styrelsen möjlighet att utvärdera och agera i ljuset av bolagets och ekonomiavdelningens mål. I förening med avrapporteringen av den gedigna och den för området genomtänkta interna kontrollplanen ges styrelsen stor möjlighet att utvärdera effektiviteten inom inköpsområdet.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrelsen har en ändamålsenlig styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att styrning och kontroll av bolagets upphandlings- och inköpsprocesser är ändamålsenligt utformad.

Granskningen visar att styrelsen har etablerat styrdokument som reglerar en strukturerad upphandlings- och inköpsprocess. Risker inom området har identifierats och hanterats. Stickprov visar att lagstiftning och interna riktlinjer i huvudsak följs. Information och utbildning bedöms vara tillräcklig, och processen utvärderas regelbundet för att säkerställa dess effektivitet.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen:

- Stärka den interna kontrollen avseende fakturakontroll, exempelvis genom att införa rutiner för att rapportera och följa upp felaktiga eller oegentliga fakturor.
- Besluta att göra utbildning inom upphandlingsområdet obligatorisk och återkommande för samtliga tjänstepersoner som genomför inköp eller initierar beställningar och avrop.

Därtill rekommenderar vi Uppsala Stadshus AB att:

- Säkerställa att bolagets styrelse återrappporterar genomförda åtgärder kopplade till revisionsrapportens rekommendationer.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Flodin

Certifierad kommunal revisor

Liam Alldén

Verksamhetsrevisor